Background Paper BP-284E

NATIVE CHILD CARE IN CANADA

Helen McKenzie
Political and Social Affairs Division

December 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

93-01848/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-2/284E
ISBN 0-660-14573-1

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

JURISDICTIONAL PROBLEMS 2

THE NEED FOR AND DEVELOPMENT OF NATIVE CHILDREN'S SERVICES 5

NATIVE CHILD CARE NEEDS 9

EXISTING NATIVE CHILD CARE SERVICES 14

A. Child Care on Indian Reserves 14
B. Native Child Care Services Off Reserves 15
C. Examples of Native Daycare Centres 16
D. Associated Issues 18
1. The Training of Aboriginal Child Care Workers 18
2. Inappropriate Daycare Standards 19
3. Federal-Provincial-Band Agreements and Other Instruments for Native Control 20

INQUIRIES AND RECOMMENDATIONS 21

A. Special Committee on Child Care 21
B. National Inquiry Into First Nations Child Care 22
C. The Native Council of Canada 23

CONCLUSION 25

BIBLIOGRAPHY 26

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NATIVE CHILD CARE IN CANADA

> In Canada, Native children are different by the laws of the land.(1)

Native children in Canada have always been "legally different." This difference, or special status, is based on the legal distinctions established by Canada's constitutional provisions and the stipulations of the *Indian Act*.(2) The creation of special status has led to the evolution of a child care system that is less effective for aboriginal children than for others in our society.

The issue of native child care in Canada is complex, requiring the consideration of constitutional, economic and cultural factors. This paper provides a very brief background to the issue, discusses the need for special native child care provisions, and outlines the kind of programs that exist at the present time. It mentions some of the problems associated with the need for child care services, and discusses some of the initiatives taken in recent years, concluding with reference to a number of recommendations that have been made concerning child care policies and programs. Historically, one of the main difficulties in the development of native child care services in this country has been rooted in the federal-provincial division of powers.

---

(1) Joseph Couture, Professor of Native Studies, Athabasca University, quoted in Jeanne Lepine, "Native Children 'Legally Different'," *AMMSA*, 8 November 1985, p. 22.

(2) S.C. 1876, c. 18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

JURISDICTIONAL PROBLEMS

The provision of services for native children has always been complicated by the jurisdictional ambiguities in the federal-provincial division of powers. While both child welfare and child care services fall within the provincial purview, the federal government has jurisdiction under the Constitution over "Indians and lands reserved for Indians," a mandate that includes the Inuit.(3) A further complication has been that the *Indian Act*, with its provisions for a complex system of registration, produced the strictly legal category of Status Indian, imposing a distinction that has been criticized for its arbitrariness in dividing the native population.(4)

Under the existing division of powers, therefore, the national government is responsible for approximately 350,000 Status Indians and 27,000 Inuit in Canada, but is not responsible in the same way for the 75,000 non-Status Indians and 100,000 Métis.(5) About 65% of Canadian Indians live in approximately 577 bands; there are some 2,242 reserves spread across Canada.(6)

While the federal government has viewed off-reserve Indians and the Métis as within provincial jurisdiction, most provinces have considered the central government responsible for aboriginal people in

---

(3) *Constitution Act, 1867*, s. 91(24), interpreted by the Supreme Court of Canada, in *Re Eskimos*, 1939 S.C.R. 104.

(4) Darlene M. Johnston, "Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation," *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 11, No. 1, January 1989, p. 19-34 at p. 29.

(5) *Indian and Native Programs: A Study Team Report to the Task Force on Program Review*, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1985, p. 1; figures based on the 1981 Census.

(6) John W. Friesen, ed., *The Cultural Maze: Complex Questions on Native Destiny in Western Canada*, Detselig Enterprises, Calgary, 1991, p. 77 and 79.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

general. (Alberta has followed a different route, by passing legislation clearly accepting responsibility for its Métis population.)(7)

The imposition of these legal distinctions has resulted in uneven treatment for different groups and has been criticized as having a harmful and disintegrative effect on the native people as a whole.(8) Among those who suffer most from the lack of uniformly adequate services are the children. Children up to the age of 14 represent a large proportion, about 40%, of the native population.(9)

In 1966, the federally commissioned Hawthorne Report criticized government policies that had resulted in precluding aboriginal children from the benefits that other Canadian children received from child welfare resources in general. The Report concluded that the "special status of Indian people has been used as a justification for providing them with services inferior to those available to the Whites who established residence in the country, which was once theirs."(10)

The provinces, in developing their various structures and methods of delivering child care services, generally did not extend them to Indian reserves, considered an area of federal jurisdiction. Child welfare services on reserves were usually provided only in emergency or "life-threatening" situations.(11) Although the Canada Assistance Plan

---

(7) *The Métis Betterment Act*, S.A. 1982, c. 26, discussed in the Canadian Bar Association Committee Report, *Aboriginal Rights in Canada: An Agenda for Action*, Ottawa, 1988, p. 63.

(8) Johnston (1989), p. 29.

(9) Indian and Northern Affairs Canada, *Highlights of Aboriginal Conditions 1981-2001*, Part 1, Demographic Trends, 1989, p. 9; and Elaine O'Farrell, "Meech Lake Threatens Children's Future," *Windspeaker*, 24 March 1989, p. 2.

(10) H.B. Hawthorn, ed., *A Survey of the Contemporary Indians of Canada: A Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies*, Department of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, 1966, p. 253.

(11) Emily Carasco, "Canadian Native Children: Have Child Welfare Laws Broken the Circle?" *Canadian Journal of Family Law*, No. 5, 1986, p. 116.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

appeared to offer a means of facilitating the integration of services, it seems that Indian groups were generally reluctant to give up their rights to federal ministration, and provinces hesitated to extend services to meet the needs of this growing population.

Author Patrick Johnston, an authority on child welfare systems in Canada, has stated that the effect of a long-standing argument between the federal and provincial governments over which level of authority has the responsibility to provide and pay for services to children on reserves has been that "both levels of government absolve themselves and argue that the responsibility rests with the other party."(12)

This view has since been confirmed by the 1989 Report of the National Inquiry into First Nations Child Care, which explains that the federal government has been reluctant to use its powers to make agreements with First Nations "in areas such as child care that are otherwise the responsibility of the provinces ... arguing that anything not specifically mentioned in the *Indian Act* falls within provincial jurisdiction. The provinces have taken the view that Indians are a federal responsibility and refuse to spend money without a guarantee that they will be reimbursed. As a result most provinces have no child-care programs for native children."(13)

One method of overcoming this jurisdictional impasse would be for the federal government to enter into an agreement with each province for the provision of child welfare services on reserves. Although this kind of agreement is in existence to a limited extent, it has been considered unlikely that all provinces would adopt this approach, and most native organizations have also been hesitant to follow this route.(14) The

---

(12) Patrick Johnston, *Native Children and the Child Welfare System*, Canadian Council on Social Development and James Lorimer and Company, Toronto, 1983, p. 4.

(13) National Indian Brotherhood, Assembly of First Nations, *Report of the National Inquiry into First Nations Child Care*, 1989, p. 1.

(14) Johnston (1983), p. 84.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

federal government, however, has funded some Indian child and family services on reserves in cooperation with Indian people and provincial authorities. The range of such services has generally included prevention and protection measures but not day care.

In Ontario, however, the home of about 21% of Canada's Status Indian children, provisions for child care developed differently. A major agreement was reached between this province and the federal government allowing, among other things, the funding of native child care centres. Under the 1965 Indian Welfare Agreement between Canada and Ontario, the province undertook to extend its welfare programs to Indian people, and the national government agreed to reimburse part of the costs incurred for on-reserve services provided under provincial legislation, such as the *Child Welfare Act* (now the *Child and Family Services Act)* and the *Day Nurseries Act*. This agreement, unique in Canada, made Ontario the only province where parental subsidies for day care were accessible to on-reserve Indians in need.

The federal government now reimburses 95% of the costs of these services to the province. (In practice, Indian and Northern Affairs Canada (INAC) provides start-up grants to bands wishing to establish child care centres, to the extent of 20% of the projected operating costs for one year. Ontario provides 80% of the operating costs, 95% of which is reimbursed by INAC.) In most provinces, however, major agreements such as this are yet to be reached, and in most parts of the country there is a pressing need for the development of new child care programs and improved children's services.

THE NEED FOR AND DEVELOPMENT OF NATIVE CHILDREN'S SERVICES

Services for native children in Canada have been developed amid conflicting aspirations and experiences. Some 20 years after the Hawthorn Report, the Cooke Task Force on Child Care also concluded that native Canadians were not well served by the child care system in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Canada.(15) It found that, although some child care centres had been established on reserves, they were unevenly distributed across the country and many were poorly equipped. Most bands were without access to any centres. The Task Force also stressed native parents' need for child care off reserves to enable them to work, to facilitate adjustment to the non-native environment, and to provide opportunities to preserve native languages and traditions.

The lack of daycare facilities, however, is only one aspect of the need for improvement of services for native children in this country. In the view of Canada's aboriginal people, daycare needs cannot be separated from needs for other child welfare services, which may be divided roughly into three categories: parental support systems such as counselling; substitutions for parental care, including foster care, residential homes and adoptions; and those services designed to supplement parental care, such as income support, homemaker programs and daycare services.(16)

This view of child care needs is holistic and also distinctive. Aboriginal people stress that, while attention must be paid to the child's physical and developmental requirements, the first priority for Native child care is that it be based on an understanding of aboriginal culture and language. Among the First Nations, traditional child-rearing practices have been based on a set of values, passed from generation to generation, that are distinct from those of the majority society.

Among most native groups, the care of young children has traditionally been viewed as the responsibility of the extended family and the community, rather than the duty of the nuclear family alone. The unofficial adoption of a relative's child, for example, was not unusual, and the involvement of elders in child care was not only normal but considered important. Traditional practices, however, have met with interference from the authorities in the past, and children have been

---

(15) Status of Women Canada, Katie Cooke, Chairperson, *Report of the Task Force on Child Care*, March 1986, p. 58.

(16) Native Council of Canada, *Native Child Care: "The Circle of Care,"* Ottawa, 1990, p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

removed from their native surroundings for educational or other reasons, often to be reared in an alien environment, with values strange to them.

The 1989 National Inquiry provided an insight into the difficulty of attempting to discuss the issue of child care (daycare) in isolation from other child welfare issues concerning native people in Canada. It illustrated the fact that native people view child care and child welfare as an inter-related whole, and would like to see the emphasis on prevention of harm rather than after-the-fact "protection."(17)

The experience of aboriginal people, however, has been that, although experts speak of the need to emphasize supportive measures such as child care, the first line of action of social welfare agencies in responding to the needs of native children has been to remove them from their homes and place them elsewhere.(18) This is a reality that has distinguished official care for Indian children from that available to others.

Revisions to the *Indian Act* in 1951 gave the provinces authority to extend their child welfare services to native communities. In practice, this extension of provincial authority led mainly to "apprehension," that is, the removal of Indian children from their homes on reserves when this was considered necessary by provincial social workers. During the 1960s, the number taken into care by social work authorities escalated dramatically, and it continued to be high during the 1970s. Children were apprehended for many reasons, including their families' poor or unsanitary living conditions.

In the 1980s, the number of native children taken into care continued to be disproportionately high. It was reported in 1988 that the likelihood of Indian children being removed from their families was five times greater than for non-Indian children.(19) Not only have native

---

(17) National Inquiry, *Report* (1989), p. 21.

(18) *Ibid.*, p. vii.

(19) Michael Jackson, "Report of the Canadian Bar Association Committee on Imprisonment and Release," in *Locking Up Natives in Canada*, University of British Columbia, Vancouver, 1988, p. 6.

CYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

children been more likely than others to be apprehended, they have also been less likely than others to be returned to their parents.(20)

In recent years, there appears to have been some improvement in this situation. INAC reported in 1990, for example, that the percentage of Indian children in the care of child welfare agencies had declined from 7.5% in 1971 to 3.3% in 1987-88; however, the national rate for the latter year was only about 0.7%.(21)

In general, child welfare services for Indians have varied in availability and quality from province to province. The 1966 Hawthorne Report concluded that the best were unsatisfactory and the worst were appalling. Although it recommended the extension of provincial services to the reserves, most native groups have been opposed to the idea of provincial authorities developing and administering programs for on-reserve children, fearing that this would lead eventually to cultural assimilation.(22)

A native writer has explained that the preferred approach of aboriginal groups would be "the enactment of federal legislation as opposed to seeking provincial delegation with adherence to provincial laws, standards and practices," but that, "although bands have extensively lobbied the federal government officials for the establishment of child welfare legislation, it has fallen on deaf ears."(23) One of the recommendations of the 1989 National Inquiry was for the federal government to develop a national native child care Act that would recognize the jurisdiction of the First Nations over their own children.(24)

---

(20) Patricia A. Monture, "A Vicious Circle: Child Welfare and the First Nations," *Canadian Journal of Women and the Law,* Vol. 3, No. 1, 1989, p. 1-17 at p. 3.

(21) Indian and Northern Affairs Canada, *1990-91 Estimates,* Part III, p. 2-31.

(22) Johnston (1983), p. 7.

(23) Samuel Bull, "The Special Case of the Native Child," *The Advocate,* July 1989, p. 523-531 at p. 530.

(24) National Inquiry, *Report* (1989), p. 53.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Native Women's Association of Canada in 1986 voiced the general opinion of native groups in urging that programs for their children be "designed by our people for our people," because "only through preserving, promoting and ensuring that our culture and language is passed on to our children at a very early age, will Aboriginal peoples be able to reverse the trend of assimilation ... into the dominant Canadian culture."(25) In addition, the Chiefs of Ontario have stated their position that the First Nations never surrendered aboriginal rights, including the right to make decisions concerning the care of native children, and that comprehensive arrangements for child and family services should be negotiated with them.(26)

Following this glimpse into the jurisdictional complexities and practical experiences with native children's services in general, this paper will now focus on the need for special child care (daycare) provisions for the aboriginal population.

NATIVE CHILD CARE NEEDS

If affordable child care is an urgent need within the general Canadian population, it is even more so for native people, whose problems of poverty, unemployment, alcoholism, and deprivation are far greater than the norm. Witnesses appearing before the National Inquiry gave evidence of the extent of these problems. Unemployment rates in Native communities, for example, were said to range from 40% to 80%.(27)

Among members of the Restigouche Band in Quebec, more than 75% of the people able to work were unemployed; 90% of the families were living in poverty, with incomes of less than $10,000 per year. About 35% of those families were headed by women, and nearly 70% of their children were

---

(25) Native Women's Association of Canada, Presentation to the Special House Committee on Child Care, 10 June 1986, p. 1-2.

(26) Harry Doxtator, Presentation to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, 29 May 1990, p. 35-39.

(27) National Inquiry, *Report* (1989), p. 23.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

under six years of age. To improve their situation, these women desperately needed some form of organized child care.(28) The federal government in 1990 announced plans to assist in the establishment of a child care centre, as a pilot project, on this reserve.

For Indian parents on reserves in most parts of Canada, however, there is no subsidy to make day care for their children accessible. They are required to pay the cost themselves and most are unable to do so. The average incomes of native women and couples in 1980 were lower than those of any other comparable groups in Canada.(29) A decade later, the average individual Indian income was less than half of the national average and a considerable part of it was derived from federal transfer payments.(30)

Children under the age of seven make up 15% (about 109,000) of the total Indian population in Canada, and it is expected that 10,000 more will be added to this number as a result of the landmark decision to reinstate Status Indian women under Bill C-31.(31) In addition, because the birth rate among aboriginal people has been higher than average, the need for child care programs may be expected to increase in the years to come. In the 1980s, children aged 12 and under made up about 30% of the Indian population in Canada, but only about 18% of the general public.(32)

For the many aboriginal people in Canada who do not live on reserves, the need for culturally appropriate daycare is crucial if their traditions and sense of identity are to be preserved. In the view of the Native Council of Canada, culturally appropriate child care is needed to accommodate "Native family systems and practices, Native methods of

---

(28) *Ibid.*, p. 17.

(29) Native Council of Canada, *Report of the National Day on Native Child Care*, Winnipeg, 24 May 1989, p. 1, based on Secretary of State (1985) statistics.

(30) Friesen (1991), p. 79.

(31) Jeff Bear, "A Child's Future is Our Future," *Micmac News*, February 1989.

(32) National Inquiry, *Report* (1989), p. 73.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

learning and Native languages."(33) Aboriginal children in urban areas are particularly at risk of losing their sense of identity, and it seems that little has been done by governments to help them retain it. In Montreal, for example, although the need for a native child care centre was identified in 1975, by 1990 none had yet been established.(34)

In its Report that year, the Native Council of Canada stressed that the daycare crisis is particularly grave for aboriginal people who attempt to pursue education or employment in the city.(35) They are often held back from economic or educational advancement because of the lack of affordable child care. This report noted that in Vancouver, there was only one daycare centre operated by native people for the city's estimated 5,000 aboriginal children, most of whom were desperately in need of care.(36)

In addition to the need for culturally appropriate programs, there is also a great need throughout Canada for capital funding for the building of native child care centres. The lack of money for such construction inhibits the ability of groups to undertake programs that might otherwise be feasible. Most of the centres in existence operate in inadequate or old buildings. This is a major problem in Ontario and elsewhere. Although the 1965 agreement between that province and the federal government contained a provision allowing for capital funding, that aspect of the agreement expired after 1980, and in the following decade no appropriate mechanism was established for the provision of such funding.(37)

The report of the National Inquiry noted that the established Ontario centres, in general, were able at least to secure

---

(33) Native Council of Canada (1990).

(34) *Ibid.*, p. 44.

(35) Marie Watts, "Day Care Options for Urban Native Families in B.C.," reported in *Ottawa Citizen*, 16 February 1990.

(36) "Natives Brushed Aside," *The Province* (Vancouver), 26 January 1990.

(37) Information provided by spokesperson for the Chiefs of Ontario, by telephone, 17 January 1991.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

funding for day-to-day operations, but that in other provinces most centres were experiencing serious financial difficulties, often having to cut back on programs or to raise money through extra activities.(38)

Daycare centres are needed to provide care for children whose parents are employed or are full-time students, and to offer a stimulating environment that will prepare children for their school years. In addition, culturally relevant child care is needed, as mentioned previously, to facilitate the continuation of aboriginal traditions and languages in the new generation.

The executive director of the Federation of Saskatchewan Indian Nations stressed in 1989 that the needs for child care among native people were different from those of two-income white parents, that different factors should be considered, and that standards should be set by native people and not by non-native bureaucrats.(39) Witnesses appearing before the National Inquiry that year urged that daycare centres for native children be opened to all aboriginal children, not only to those whose parents were working or studying. Daycare would then be able to help children in socially distressed communities, where there is unemployment and serious family breakdown.

The Native Women's Association of Canada has described the critical need for special child care services for aboriginal people:

> The reason why it is so important is because of the nature of our families, of the social and economic conditions of our women and men. Our children require day care facilities so that we can break the cycle of poverty, we can break the cycle of alcoholism, but most important so we can pass on our culture, values and language. Without day cares designed by us for our children, in which our elders tell our children their history and assist in the teaching of our children their traditional languages and values, we will only continue to suffer racism, assimilation, loss of languages; our children will be more alienated as they

---

(38) National Inquiry, *Report* (1989), p. 24.

(39) Glen MacKenzie, "Native Needs Urged in Day Care," *Winnipeg Free Press*, 15 March 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> grow up; the cycle will continue: of poverty, of violence, of alcoholism.(40)

The House of Commons Special Committee on Child Care acknowledged in 1987 the "there is a need for flexible child care services that are culturally and linguistically appropriate and meet the needs of native people living in a variety of circumstances."(41) The particularly desperate need for child care services of good quality in northern communities had been noted a year earlier by the Cooke Task Force. It had found that for Inuit families in remote communities, such services were usually unavailable or too expensive; often, young girls were required to drop out of school in order to care for their younger siblings. In 1989, 5.5% of registered Indians on reserves in Canada lived in remote locations, more than 350 kilometres from the nearest service centre with year-round road access.(42)

The National Inquiry concluded that, not only in remote communities, but in all of Canada, native children need an active program of child care in order "to provide a strong core of security, identity and self-assurance in the youngest to offset the negative influences they will encounter later..."(43) The Inquiry explained that, although child care programs cannot replace the family, they can assist and strengthen families in various ways, such as by relieving stress and caring for children while troubled families receive counselling.(44) The existing child care services in Canada, however, are generally inadequate to meet these needs.

---

(40) Native Women's Association, Presentation to the House of Commons Special Committee on Child Care, 10 June 1986, p. 7.

(41) Canada, House of Commons Special Committee on Child Care, *Report* (1987), p. 67.

(42) INAC, Basic Departmental Data, 1990, Minister of Supply and Services, Ottawa, December 1990, p. 19.

(43) National Inquiry, *Report* (1989), p. 3.

(44) *Ibid.*, p. 24.

RECYCLED PAPIER RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

EXISTING NATIVE CHILD CARE SERVICES

A. Child Care on Indian Reserves

The federal government, as mentioned previously, has, for the most part, passed on its responsibility for native child care services to the provinces. Each province has its own regulations and these vary widely among jurisdictions. Under either formal or informal agreements with the national authority, the provinces are reimbursed for their costs incurred in providing services for children in native communities. Most of these funding arrangements, however, cover only "protective" services for native children (apprehension, placements, adoptions, and foster or residential care); child care (daycare) is generally not included.

INAC provides some funding for child care centres on Indian reserves. Much of it is allocated to reserves in Ontario through the operation of the previously mentioned agreement with that province.

The 1988-89 Estimates of the Department indicate that $1,184,000 was allotted for daycare centres in Ontario during that fiscal year. During the following year, INAC provided subsidies to 54 daycare centres in all, 34 in Ontario, 10 in Alberta and 10 in the Atlantic Region.(45) INAC Estimates for 1990-91 and 1991-92 state that the Department "provides advice, guidance and financial support to band councils, their staff and community services organizations in assessing community needs for establishing ... day-care centres... Upon establishment of a need, advice is provided on how to plan, budget and operate the services and centres."(46)

In 1986, the Native Women's Association of Canada described aboriginal child care facilities in this country as "grossly inadequate,"

---

(45) Canada, Indian and Northern Affairs, *1989-90 Estimates*, Part III, Minister of Supply and Services Canada, 1989, p. 2-76.

(46) *Ibid.*, 1990-91 Estimates, p. 2-66; 1991-92 Estimates, p. 2-73.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

with only 1,432 spaces in all; of these, 808 were in Ontario.(47) The National Inquiry in 1989 reported that among the more than 1,000 First Nations communities, very few had child care centres; there were 32 in Ontario, 18 in Alberta, 11 in British Columbia, 4 in Manitoba, 2 in Saskatchewan and 1 in Quebec. Of the 32 daycare centres surveyed, more than half had entirely aboriginal staff, 13 accepted only native children, and 17 used native languages.(48)

B. Native Child Care Services Off Reserves

More than a third of First Nations children and most of the native people in the Territories live off reserves.(49) Nevertheless, the Cooke Task Force found that there were few culturally appropriate child care programs in Canada available to Indians off reserves or to non-Status Indians, Métis or Inuit families.(50) Although INAC does make some provision for the child care expenses of Status Indian women attending university, the frequent lack of available spaces is a serious problem.

In Canadian cities generally, native child care centres are extremely scarce and spaces are inadequate. In Vancouver, for example, the sole native centre operating in 1990, Sundance Day Care at the Vancouver Indian Centre, had places for only 17 children, and a very long waiting list.(51)

Although First Nations child care agencies might prefer to assume responsibility for all native children on or off the reserves, governments have generally restricted their jurisdiction to the welfare of children on reserves. Some progress has been made in recent years, however, in this respect. The Anishinaabe agency, for example, has

---

(47) Native Women's Association, Presentation to the Special House Committee on Child Care, 10 June 1986, p. 6.

(48) National Inquiry, *Report* (1989), p. 23-24.

(49) *Ibid.*, p. 40.

(50) Status of Women Canada, *Report* (1986), p. 58.

(51) "It's More Difficult for Natives to Find Affordable Day Care," *Ottawa Citizen*, 16 February 1990.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

established an outreach office in Winnipeg (a city where some 3,600 native children are held in care) with the objective of keeping families together where possible. Efforts to achieve this objective would be assisted by affordable native daycare centres, were they available.

C. Examples of Native Daycare Centres

The Report of the National Inquiry provided a number of examples of successful native daycare centres in Canada, including the following:(52)

- Curve Lake, Ontario

This centre, in operation since 1972, cares for some 58 children between the ages of 1 and 10. It has been supervised by the first native woman to earn a diploma in Early Childhood Education (Dixie Shilling). Teachers at the centre are Indian and traditional language and culture are stressed.

- Anishinabek Nation, Ontario (Union of Ontario Indians)

This confederacy of 44 First Nations has 17 daycare centres, each with about 33 places. Many of the centres need new accommodation but lack the necessary capital funding.

- West Bay, Manitoulin Island, Ontario

This centre, in operation since 1972, began an Ojibway immersion program in 1982. Although this program has had three trained workers, it has suffered from a lack of funding and resources. The centre has a total of 40 spaces, with a long waiting list.

- Sweetgrass Child-Care Centre and Oneida Immersion School, London, Ontario

The Sweetgrass centre began operating in 1988, with provincial funding, and has about 40 children attending it. The Oneida

---

(52) National Inquiry, *Report* (1989), p. 69-72.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Immersion School emphasizes aboriginal culture. It receives funding from community members and some outside supporters.

- Waywayseecappo Reserve, West Region, Manitoba

This daycare centre for young children was founded by parents on this reserve and is directed by a local committee. Financial support is provided by the West Region Child and Family Services Agency and parents pay fees to cover the cost of supplies. An agency spokesperson indicated that the centre has not yet developed to its full potential.

- Blood Tribe, Standoff, Alberta

A daycare centre with spaces for about 18 children has been operated by the Blood Tribe for more than 15 years. Funding is provided by the provincial government, INAC, and the band.

- Secwepemc Ka Day Care Society, Chase, British Columbia

This provincially licensed centre, founded in 1987, cares for 18 children. It has a language immersion program modelled on the Maori Language Nests in New Zealand. Its goal is to preserve the Shuswap language and culture. Without formal funding arrangements, the centre has relied on donations and fund-raising efforts. INAC provided $6,000 for equipment.

Other centres mentioned include those at Moose Factory and at Christian Island, Ontario. The director of the Beausoleil daycare centre at Christian Island told the Inquiry that in a community where many remember being removed from home to attend residential schools, "a First Nations child-care centre is an important alternative."(53)

Many native families living on or off reserves in Canada, however, still do not have access to this alternative. One problem has been that provincial funding criteria have sometimes been so strict that the

---

(53) *Ibid.*, p. 69.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

result has been no day care at all.(54) This is one of the associated issues yet to be resolved in the development of native child care systems.

D. Associated Issues

1. The Training of Aboriginal Child Care Workers

There is an urgent need for more trained aboriginal child care workers with adequate knowledge of native languages to teach young children. The lack of suitable potential employees for native child care centres is a major problem, one that is aggravated by the exceptionally low remuneration they may expect. Those who have invested years in special language training and have much to offer in the provision of culturally relevant programs, are not likely to stay long in such positions because of the low pay. Training and retention of native child care workers, therefore, represent special challenges in the planning and development of aboriginal child care systems in Canada.

The Canada Assistance Plan (CAP) has provided a mechanism to assist in the development of these kinds of centres and the training of their staff. Through CAP, the federal government has shared in the cost of training native students enrolled in child-care programs at post-secondary institutions.

Employment and Immigration Canada (EIC) also provides for the training of Native child care workers through the Canadian Jobs Strategy. EIC, for example, has paid for training spaces in an early childhood development program at the Gabriel Dumont Institute of Native Studies in Regina. In 1987, the Special Committee on Child Care suggested that this program, designed to train Métis and non-status Indians, could be used as a model for the development of other training courses for Native child care workers elsewhere in the country.

During the hearings of the National Inquiry, representatives of native communities emphasized the vital importance in any national daycare plan of providing training for aboriginal social workers and child care workers. They considered the currently available courses in Early

---

(54) Julien Feldman, "Mohawks Hot for Day Care," *Montreal Daily News*, 9 March 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Childhood Education (ECE) to be inadequate for the training of native students, and stressed the need to develop culturally relevant training programs.

Some progress is being made in this respect. Yellowquill College in Manitoba and the Anishinabek Nation in Ontario have special training programs for native child care. Three colleges in northern Ontario have addressed the need for appropriate Early Childhood Education (ECE) programs for aboriginal teachers as well as the need for native daycare. Northern College in Moosonee, for example, has recognized that appropriate child care is a first step in enabling more native students to pursue higher education. An Indian daycare centre has been operating there, with native staff, for several years and aboriginal students have been graduating from its ECE program. The Native Education Centre in Vancouver also offers a specially designed ECE training program. In some provinces, however, there is virtually "no formal education or training program culturally based to meet the needs of Native peoples."(55)

2. Inappropriate Daycare Standards

The National Inquiry was told that the imposition of provincial standards for daycare facilities often prevents native communities from developing any child care programs at all. Regulations frequently present serious licensing problems. Most native homes, for example, do not qualify for funding for home daycare under standards drawn up for non-native housing.(56) Similarly, regulations establishing standards for staffing often exclude the most suitable aboriginal daycare workers. It was suggested, for example, that "a respected Ojibway mother may be better suited to caring for Ojibway children than a non-Indian ECE graduate."(57)

---

(55) Native Council of Canada, *Report* (1990), p. 45-47.

(56) National Inquiry, *Report* (1989), p. 36.

(57) *Ibid.*

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Federal-Provincial-Band Agreements and Other Instruments for Native Control

During the past decade, some tripartite agreements reached by the federal government and certain Indian bands and provincial authorities have allowed these bands to assume greater control over services for their children. As a result, some Indian communities, working in accordance with provincial legislation, have developed approaches to child and family services which reflect their own cultural values. These agreements, however, generally cover only "protective" child welfare services, not daycare.

Beginning in 1981, for example, Manitoba initiated the system of developing separate Indian-operated child welfare agencies under tripartite agreements involving the federal and provincial governments and tribal councils. By 1988, five native child care agencies had been established. The emphasis, however, was on protective services. Funding did not cover daycare, although some preventive services such as parenting education and homemakers' programs were supported. Although the tripartite agreements facilitating these developments were for limited time periods and were governed by provincial legislation, they were effective in introducing a measure of control by native people over their services.

A political accord, signed by three Indian organizations and representatives of federal and provincial governments in 1985, used the tripartite child welfare agreements as a basis for extending native control to daycare services. By late 1987, however, this accord had become a "dead letter."(58)

Ontario in recent years has supported a greater role fc native people in the provision of their child care services. In 1984 it gave formal recognition to the concept of customary or native care of aboriginal children under native jurisdiction. Since that time, a number of First Nations agencies have been established in the province.

One native community, Spallumcheen, British Columbia, secured full jurisdiction over its children's services in 1980, by passing

---

(58) Frances Russell, "Autonomy is Native Goal," *Winnipeg Free Press*, 18 November 1987.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a by-law specifically giving itself jurisdiction over Indian child custody matters. In this way, the band also assumed responsibility for a wide range of preventive child and family services not included under most federal-provincial agreements concerning native people.

In recent years, the issues discussed in this paper have been addressed in the course of formal inquiries into child care and a number of recommendations have been made.

INQUIRIES AND RECOMMENDATIONS

A. Special Committee on Child Care

In 1986, a Parliamentary Committee on Child Care was established and held hearings. Its Report, entitled "Sharing the Responsibility," was issued in March 1987. It made the following recommendations on native child care:

Policy:

- INAC should, "in consultation with Indian peoples' groups and organizations, place priority in its examination of child welfare issues on the role of child care and other family support services in strengthening families and in reducing the need to remove children from their homes."

Funding:

- INAC should "in consultation with native peoples' groups and organizations, adjust its existing child welfare budget to accord higher priority to the funding of family and children's support services."

- The Department of Secretary of State should "provide funds enabling Native Friendship Centres and native women's organizations to establish off-reserve family support and child care programs."

Services:

- The Department of Secretary of State should initiate an information service for native peoples' groups regarding the establishment of family

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

support programs and "ensure that existing child care programs demonstrate appropriate sensitivity to native cultures and values."

Training:

- The Minister of Employment and Immigration should "promote the development and extend the support for training programs for native people who wish to become family and child care workers and that these programs be conducted in suitable locations."

B. National Inquiry Into First Nations Child Care

The National Inquiry Into First Nations Child Care, held by the National Indian Brotherhood and Assembly of First Nations, reported in 1989. It stressed the importance of native child care in providing aboriginal children with "an early sense of security, stability, motivation and pride."(59) The Report of the Inquiry made, among others, the following recommendations:

Policy:

- "Child-care should be regarded as a basic social service which should be available to all parents who require it."

- "In the short term, the federal government should take immediate steps to establish federal/First Nations agreements to provide direct support of child-care services by National Health and Welfare to First Nations who desire it."

- "Discussions on jurisdiction should take place at the political level and should not hinder the implementation of child-care on reserves."

Funding:

- "The federal government should make funding for native child-care immediately available to First Nations."

---

(59) National Inquiry, *Report* (1989), p. viii.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- "Funding for native child-care must be made available to native organizations in urban areas. There should be no competition for funds between on and off-reserve agencies."

Services:

- Services provided in First Nation communities "must be culturally sensitive, non-profit, comprehensive, accessible, of high quality, affordable, and administered by appropriate Indian caregivers whenever possible."

- First Nations "should develop national minimum standards for First Nations child-care as guidelines. Those guidelines must reflect the First Nations values and traditions."

C. The Native Council of Canada

With funding provided through the Child Care Initiatives Fund of the Department of Health and Welfare Canada, the Native Council of Canada carried out a research project on native child care. (The NCC began a further child care study in 1991.) Its 1990 report, *Native Child Care: "The Circle of Care,"* made the following recommendations:

Policy:

- "Native peoples must have a role in determining child care standards and monitoring services for their children."

- "Child care legislation and policies must be flexible in order to allow for the development of more holistic, flexible models of care."

- "Native policy-makers must be hired and Native organizations consulted on policies and legislation affecting Native Peoples."

- "Pilot projects must not be initiated in Native communities without consultation of representatives from the ... communities."

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- "The work of different Native political organizations ... must be coordinated in the development of Native child care policies and programs."

- "The coordination of different government Ministries is essential."

- "Native parents must have choice in determining the child care program suitable to the needs of their children, whether it be in-home or center-based, traditional or non-traditional."

- "The goal of Native child care programs must be to preserve Native culture, support the Native family, and help Native children to develop strong identities."

Funding:

- "Funding must be available for urban/rural Native organizations to design proposals and innovative Native child care models, develop resource material, undertake research into language and cultural program development, as well as to renovate, build and operate child care facilities."

- "Funding must be in the form of an ongoing commitment to maintain program continuity."

- "Equity funding should be implemented for child care programs in Northern, remote and isolated areas ... to ensure that service delivery is at comparable levels to programs in the South."

- "More subsidized child care spaces must be made available."

Services:

- "Information about child care programs, resources and grants must be made available to all urban Native Peoples. Information, when necessary, must be translated to Native languages."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- "Subsidized transportation must form part of an urban/rural Native child care program."

Training:

- "Training programs for Native child care workers must be developed before ... programs are initiated."

- "Legislation and policy must be enacted which will acknowledge and accommodate the experiences of the Native child care worker without formal Early Childhood Education training."

CONCLUSION

For native Canadians, being different has too often meant being poor, under-educated, unemployed, and living "at the edges of the industrialized world," where poverty does not allow improvement in one's way of life.(60) Native populations have a higher than average ratio of children; their need for accessible child care therefore is urgent if positive changes in their economic situation are to take place.

While the special status of native people has tended to operate, in the ways discussed, to limit the children's services available to them, it has also in effect acknowledged the distinctness of aboriginal cultures in Canada. For these cultures to survive, however, they must be supported during early years of childhood development. For this reason also, there is a pressing need for the provision of more child care programs designed and operated by native people in Canada.

First Nations organizations have recognized the value of early childhood training as preparation for modern education, as well as for cultural retention, and they have urged that increased access to aboriginal child care be made a priority in government planning. Studies carried out by these organizations in recent years have illustrated the

---

(60) Friesen (1991), p. 83.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

need for aboriginal child care policies and for programs that are affordable, accessible, and not only sensitive to native needs, with culturally relevant material, but also designed and operated by native people. This perspective was supported in 1990 by the following statement on behalf of the Toronto Native Child and Family Services agency:

> Once Native day care models have been identified and structures sensitive to cultural differences are well developed by Native communities, only then may Native organizations involved in daycare "join hands" with other mainstream daycare groups in the movement for a comprehensive, universal child care system in Canada.(61)

BIBLIOGRAPHY

Bear, Jeff. "A Child's Future is Our Future." *Micmac News*, February 1989.

Bull, Samuel. "The Special Case of the Native Child." *The Advocate*, Vol. 47, July 1989, p. 523-531.

Canada, House of Commons, Special Committee on Child Care. Report, "Sharing the Responsibility." March 1987.

Canada, Indian and Northern Affairs Canada. *Basic Departmental Data, 1990.* Minister of Supply and Services Canada, December 1990.

Canada, Indian and Northern Affairs Canada. "Child Care Funds Announced." *Transition*, August 1990, p. 2.

Canada, Indian and Northern Affairs Canada. *1988-89 Estimates, Part III.* Minister of Supply and Services Canada, 1988.

Canada, Indian and Northern Affairs Canada. *1989-90 Estimates, Part III.* Minister of Supply and Services Canada, 1989.

Canada, Indian and Northern Affairs Canada. *1990-91 Estimates, Part III.* Minister of Supply and Services Canada, 1990.

Canada, Indian and Northern Affairs Canada. *1991-92 Estimates, Part III.* Minister of Supply and Services Canada, 1991.

Canada, Status of Women Canada. Katie Cooke, Chairperson. *Report of the Task Force on Child Care*. March 1986.

---

(61) Native Council of Canada, *Report* (1990), Kenn Richard, p. 55.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, Task Force on Program Review. *Indian and Native Programs: A Study Team Report to the Task Force on Program Review*. Minister of Supply and Services, Ottawa, 1985.

Carasco, Emily. "Canadian Native Children: Have Child Welfare Laws Broken the Circle?" *Canadian Journal of Family Law*, No. 5, 1986.

Doxtator, Harry. Presentation to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs. 29 May 1990.

Friesen, John W, ed. *The Cultural Maze: Complex Questions on Native Destiny in Western Canada*. Detselig Enterprises, Calgary, 1991.

Hawthorn, H.B., ed. *A Survey of the Contemporary Indians of Canada: A Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies*. Department of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, 1966.

"It's More Difficult for Natives to Find Affordable Day Care." *Ottawa Citizen*, 16 February 1990.

Jackson, Michael. "Report of the Canadian Bar Association Committee on Imprisonment and Release." In *Locking Up Natives in Canada*. University of British Columbia, Vancouver, 1988.

Johnston, Darlene M. "Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation." *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 11, No. 1, January 1989, p. 19-34.

Johnston, Patrick. *Native Children and the Child Welfare System*. Canadian Council on Social Development and James Lorimer and Company, Toronto, 1983.

Lepine, Jeanne. "Native Children 'Legally Different'." *AMMSA*, 8 November 1985, p. 22.

MacKenzie, Glen. "Native Needs Urged in Day Care." *Winnipeg Free Press*, 15 March 1989.

Monture, Patricia A. "A Vicious Circle: Child Welfare and the First Nations." *Canadian Journal of Women and the Law*, Vol. 3, No. 1, 1989, p. 1-17.

National Indian Brotherhood, Assembly of First Nations. *Report of the National Inquiry Into First Nations Child Care*. 1989.

Native Council of Canada. *Native Child Care: "The Circle of Care."* Ottawa, 1990.

Native Council of Canada. *Report of the National Day on Native Child Care*. Winnipeg, 24 May 1989.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Native Women's Association of Canada. Presentation to the Special House Committee on Child Care. 10 June 1986.

"Natives Brushed Aside." *The Province* (Vancouver), 26 January 1990.

Russell, Frances. "Natives on a Treadmill." *Winnipeg Free Press*, 17 November 1987; and "Autonomy is Native Goal." *Winnipeg Free Press*, 18 November 1987.

Watts, Marie. "Day Care Options for Urban Native Families in B.C." *Ottawa Citizen*, Ottawa, 16 February 1990.

Étude générale BP-284F

LA GARDE DES ENFANTS AUTOCHTONES AU CANADA

Helen McKenzie
Division des affaires politiques et sociales

Décembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-2/284F
ISBN 0-660-93840-5

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

LES PROBLÈMES DE COMPÉTENCE 2

LA NÉCESSITÉ DE SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE AUTOCHTONE ET LA MISE SUR PIED DE TELS SERVICES 6

LES BESOINS EN MATIÈRE DE SERVICES DE GARDE DES ENFANTS AUTOCHTONES 10

LES SERVICES DE GARDE DES ENFANTS AUTOCHTONES ACTUELLEMENT EN PLACE 15

A. La garde des enfants dans les réserves 15
B. Les services de garde des enfants autochtones à l'extérieur des réserves 16
C. Exemples de garderies autochtones 17
D. Questions connexes 19
1. La formation des travailleurs des services à l'enfance autochtone 19
2. Des normes inadaptées en matière de garderies 21
3. Les ententes fédérales-provinciales-bandes et autres moyens de contrôle autochtone 21

LES ENQUÊTES ET LES RECOMMANDATIONS 23

A. Le Comité spécial sur la garde d'enfants 23
B. L'Enquête nationale sur les services de garde des enfants des Premières Nations 24
C. Le Conseil national des autochtones du Canada 25

CONCLUSION 27

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 29

RECYCLED RECYCLÉ

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA GARDE DES ENFANTS AUTOCHTONES AU CANADA

Au Canada, les enfants autochtones sont différents, à cause des lois du pays(1).

Les enfants autochtones du Canada ont toujours été "légalement différents" des autres. Cette différence, ou statut particulier, se fonde sur les distinctions juridiques établies dans les dispositions de la Constitution du Canada et dans celles de la *Loi sur les Indiens* (2). Ce statut particulier a abouti à des services de garde des enfants moins efficaces pour les enfants autochtones que pour les autres enfants de notre société.

La question de la garde des enfants autochtones au Canada est complexe; pour l'examiner, il faut tenir compte de facteurs constitutionnels, économiques et culturels. Dans le présent document, nous traçons brièvement l'historique de la question, nous traitons de la nécessité de l'adoption de dispositions spéciales en ce qui concerne la garde des enfants autochtones et nous décrivons le genre de programmes qui existent actuellement. Nous faisons ensuite état de quelques problèmes liés aux besoins en matière de services de garde des enfants autochtones, nous analysons certaines mesures prises ces dernières années, puis nous concluons en exposant des recommandations qui ont été formulées au sujet des politiques et des programmes en matière de garde des enfants. Historiquement, l'un des principaux freins à la création de services de garde des enfants autochtones au pays a toujours été lié au partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces.

---

(1) Joseph Couture, professeur d'études autochtones, Université d'Athabasca, cité dans Jeanne Lépine, "Native Children 'Legally Different'", *AMMSA*, 8 novembre 1985, p. 22 (traduction).

(2) S.C. 1876, c. 18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES PROBLÈMES DE COMPÉTENCE

Il a toujours été difficile d'offrir des services aux enfants autochtones à cause du partage ambigu des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Bien que l'aide à l'enfance et la garde des enfants soient de compétence provinciale, la Constitution prévoit que "les Indiens et les terres réservées aux Indiens" (le terme "indiens" s'entendant également des Inuit) relèvent du gouvernement fédéral(3). Ce qui complique encore plus la situation, c'est que la *Loi sur les Indiens*, qui prévoit un système d'inscription complexe, a créé une catégorie strictement juridique d'Indiens inscrits, imposant ainsi une distinction qui a été critiquée à cause de la division arbitraire de la population autochtone qu'elle provoque(4).

Selon le partage actuel des pouvoirs, le gouvernement du Canada est donc responsable d'environ 350 000 Indiens inscrits et 27 000 Inuit au Canada; il a également une certaine responsabilité à l'égard des 75 000 Indiens non inscrits et des 100 000 Métis est du pays, mais elle différente(5). Environ 65 p. 100 des Indiens du Canada font partie de 577 bandes, et il existe 2 242 réserves au pays(6).

Même si le gouvernement fédéral estime que les Indiens à l'extérieur des réserves et les Métis relèvent des provinces, la plupart de celles-ci jugent que le gouvernement central est responsable

---

(3) *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(24), interprétée par la Cour suprême du Canada dans *Re Eskimos*, 1939 R.C.S. 104.

(4) Darlene M. Johnston, "Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 11, n° 1, janvier 1989, p. 19-34, p. 29.

(5) *Programmes destinés aux autochtones: Rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1985, p. 1; chiffres fondés sur le recensement de 1981.

(6) John W. Friesen (éd.), *The Cultural Maze: Complex Questions on Native Destiny in Western Canada*, Calgary, Detselig Enterprises, 1991, p. 77 et 79.

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des autochtones en général. (L'Alberta a emprunté une voie différente, en adoptant une loi dans laquelle elle accepte clairement la responsabilité de sa population métisse)(7).

L'imposition de ces distinctions juridiques a entraîné un traitement inégal des divers groupes et on lui a reproché d'avoir un effet nocif et destructeur sur la population autochtone dans son ensemble(8). Les enfants comptent parmi ceux qui souffrent le plus de l'absence de services adéquats offerts de manière uniforme. Les enfants de moins de 14 ans constituent une forte proportion (environ 40 p. 100) de la population autochtone(9).

En 1966, dans un rapport que lui avait commandé le gouvernement fédéral, M. Hawthorn a critiqué les politiques gouvernementales qui ont privé les enfants autochtones des avantages que les autres enfants canadiens ont tiré des ressources affectées à l'aide à l'enfance en général. Il a conclu que "la condition particulière des Indiens a servi de prétexte pour leur fournir des services de qualité inférieure à ceux dont bénéficient les Blancs dans un pays qui autrefois leur appartenait"(10).

Dans l'élaboration de leurs diverses structures et méthodes de prestation de services de garde des enfants, les provinces n'ont généralement pas inclus les réserves indiennes, qu'elles considéraient être de compétence fédérale. Les services d'aide à l'enfance dans les réserves n'ont habituellement été fournis qu'en cas d'urgence ou lorsque "la vie

---

(7) *The Metis Betterment Act*, S.A. 1982, c. 26, analysée dans le rapport du Comité de l'Association du Barreau canadien, *Les droits des autochtones au Canada: Du défi à l'action*, 1988, p. 69-70.

(8) Johnston (1989), p. 29.

(9) Affaires indiennes et du Nord Canada, *Faits saillants des conditions des autochtones, 1981-2001*, partie 1, Tendances démographiques, 1989, p. 9; et Elaine O'Farrell, "Meech Lake Threatens Children's Future", *Windspeaker*, 24 mars 1989, p. 2.

(10) H.B. Hawthorn (éd.), *Étude sur les Indiens contemporains du Canada: Besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif*, Ottawa, Direction générale des affaires indiennes et du Nord, 1966, p. 283.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

était menacée"(11). Même si le Régime d'assistance publique du Canada a paru offrir un moyen de faciliter l'intégration des services, il semble que les groupes autochtones aient été peu disposés en général à renoncer à leur droit d'être administrés par le gouvernement fédéral et que les provinces aient hésité à offrir leurs services afin de répondre aux besoins de cette population croissante.

Patrick Johnston, spécialiste des régimes d'aide à l'enfance au Canada, a déclaré que l'effet du débat interminable entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet du palier chargé d'offrir et de payer les services destinés aux enfants des réserves a fait que les "deux paliers de gouvernement se déchargent de cette responsabilité et soutiennent qu'elle incombe à l'autre"(12).

Ce point de vue a été confirmé en 1989 dans le rapport de l'Enquête nationale sur les services de garde des enfants des Premières Nations, qui explique que le gouvernement fédéral a hésité à recourir à ses pouvoirs pour conclure des ententes avec les Premières Nations "dans des domaines comme la garde des enfants, qui est, en d'autres cas, la responsabilité des provinces [...] arguant que tout ce qui n'est pas spécifiquement prévu dans la *Loi sur les Indiens* est de juridiction provinciale. Les provinces ont adopté le point de vue que les Indiens sont sous juridiction fédérale et refusent de dépenser de l'argent sans une garantie qu'elles seront remboursées. Il en résulte que la plupart des provinces n'ont pas de programme de garde des enfants pour les autochtones"(13).

---

(11) Emily Carasco, "Canadian Native Children: Have Child Welfare Laws Broken the Circle?", *Revue canadienne de droit familial*, n° 5, 1986, p. 116.

(12) Patrick Johnston, *Native Children and the Child Welfare System*, Toronto, Conseil canadien de développement social et James Lorimer and Company, 1983, p. 4 (traduction).

(13) Fraternité des Indiens du Canada, Assemblée des Premières Nations, *Rapport de l'Enquête nationale sur les services de garde des enfants des Premières Nations*, 1989, p. 1.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'un des moyens de sortir de cette impasse consisterait, pour le gouvernement fédéral, à conclure une entente avec chacune des provinces en vue de la prestation de services d'aide à l'enfance dans les réserves. Même si ce genre d'accord existe jusqu'à un certain point, il a été jugé peu probable que toutes les provinces adoptent cette façon de procéder; d'ailleurs, la plupart des organisations autochtones ont elles aussi hésité à emprunter cette voie(14). Le gouvernement fédéral a toutefois financé des services d'aide à la famille et à l'enfance dans les réserves en collaboration avec les autochtones et les autorités provinciales. La gamme de ces services a généralement inclus des mesures de prévention et de protection mais non des garderies.

En Ontario, cependant, où résident environ 21 p. 100 des enfants d'Indiens inscrits du Canada, les dispositions relatives à la garde des enfants ont évolué différemment. Un accord important conclu entre la province et le gouvernement fédéral permet, entre autres, le financement des garderies à l'intention des enfants autochtones. En vertu de la Convention sur le bien-être des Indiens signée en 1965 par le Canada et l'Ontario, la province s'est engagée à élargir ses programmes sociaux aux autochtones et le gouvernement fédéral a convenu de rembourser une partie des frais engagés pour fournir des services dans les réserves en application des lois provinciales telles que la *Loi sur le bien-être de l'enfance* (maintenant connue sous le nom de *Loi sur les services à l'enfance à la famille)* et la *Loi sur les garderies.* Cette convention, unique au Canada, a fait de l'Ontario la première province où les Indiens des réserves dans le besoin ont pu obtenir des subventions aux parents afin de faire garder leurs enfants.

Le gouvernement fédéral rembourse actuellement à la province 95 p. 100 des coûts de ces services. (En pratique, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) fournit des subventions de démarrage aux bandes qui souhaitent établir des garderies, jusqu'à concurrence de 20 p. 100 des frais d'exploitation prévus pour une année. L'Ontario assume 80 p. 100 des frais d'exploitation, dont 95 p. 100 sont remboursés par AINC.) Dans la plupart des provinces toutefois, des ententes importantes de ce genre n'ont pas encore été conclues et dans presque toutes les régions du pays, il

---

(14) Johnston (1983), p. 84.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

existe un besoin urgent de mettre au point de nouveaux programmes de garde des enfants et d'améliorer les services à l'enfance.

LA NÉCESSITÉ DE SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE AUTOCHTONE ET LA MISE SUR PIED DE TELS SERVICES

Les services destinés aux enfants autochtones du Canada ont été mis sur pied au beau milieu d'aspirations et d'expériences contradictoires. Une vingtaine d'années après le dépôt du rapport Hawthorn, le Groupe d'étude sur la garde des enfants, présidé par Katie Cooke, a lui aussi conclu que les Canadiens autochtones du Canada ne sont pas bien servis par le réseau de soins aux enfants(15). Il a constaté que, même si quelques garderies avaient été mises sur pied dans les réserves, elles étaient réparties de façon inégale sur le territoire national et qu'un bon nombre d'entre elles étaient mal équipées. Le Groupe d'étude a également souligné que la plupart des bandes n'avaient accès à aucun centre et qu'il était nécessaire que les parents autochtones aient eux aussi accès à des garderies à l'extérieur des réserves pour pouvoir travailler, faciliter l'adaptation au milieu non autochtone et fournir des moyens de transmettre les langues et les traditions autochtones.

L'absence de garderies n'est toutefois qu'un des aspects de la nécessité d'améliorer les services destinés aux enfants autochtones au pays. Selon les autochtones, les besoins en garderie ne peuvent être dissociés des besoins d'autres services d'aide à l'enfance, qui se répartissent en gros en trois catégories: services de soutien aux parents tels que thérapie-conseil; services de substitution des soins des parents, y compris les foyers d'accueil, les internats et les adoptions; et services conçus pour compléter les soins prodigués par les parents, tels que le soutien du revenu, les programmes d'aide ménagère et les services de garderie(16).

---

(15) Condition féminine Canada, Katie Cooke, présidente, *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants*, mars 1986, p. 64.

(16) Conseil national des autochtones du Canada, *Native Child Care: "The Circle of Care"*, Ottawa, 1990, p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cette vision des besoins de services de garde des enfants est globale et distincte. Les autochtones font remarquer que, même s'il faut porter attention aux besoins de développement et aux besoins physiques de l'enfant, les services de garde des enfants autochtones doivent avoir pour première priorité d'être fondés sur une compréhension de la culture et de la langue autochtones. Chez les Premières Nations, les manières traditionnelles d'élever les enfants reposent sur une série de valeurs, transmises de génération en génération et distinctes de celles de la société majoritaire.

Chez la plupart des groupes autochtones, le soin des jeunes enfants a toujours été considéré comme la responsabilité de la famille élargie et de la collectivité, plutôt que comme un devoir incombant uniquement à la famille nucléaire. L'adoption non officielle d'un enfant d'un parent, par exemple, n'était pas rare, et la participation des anciens était non seulement normale, mais importante. Par le passé, les autorités ont toutefois vu les pratiques traditionnelles d'un mauvais oeil et les enfants ont été soustraits de leur milieu autochtone pour s'instruire ou pour d'autres raisons, et ils ont souvent été élevés dans un environnement étranger, dont les valeurs leur étaient étrangères.

L'Enquête nationale de 1989 a bien fait voir les difficultés qui se posent lorsqu'on tente d'analyser la question de la garde des enfants autochtones au Canada (garderies) sans tenir compte des autres questions relatives au bien-être de l'enfance. Elle a démontré que les autochtones considèrent que la garde de l'enfant et le bien-être de l'enfant forment un tout indissociable et qu'ils voudraient mettre l'accent sur la prévention plutôt que sur la "protection" après coup(17).

Les autochtones ont toutefois constaté que, même si les experts parlent de la nécessité de mettre l'accent sur les services de soutien tels que la garde des enfants, la première mesure qu'ont adopté les organismes d'aide à l'enfance pour répondre aux besoins des enfants autochtones a été de retirer ces derniers de leur milieu pour les placer ailleurs(18). Il s'agit là d'une façon d'agir

---

(17) *Rapport de l'Enquête nationale*, (1989), p. 21.

(18) *Ibid.*, p. vii.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui a distingué les services officiels de garde des enfants autochtones des services offerts aux autres enfants.

Les révisions apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1951 ont conféré aux provinces le pouvoir d'offrir leurs services d'aide à l'enfance aux collectivités autochtones. En pratique, cet accroissement des pouvoirs provinciaux a surtout provoqué l'"arrestation", soit le retrait des enfants autochtones de leur foyer dans les réserves quand les travailleurs sociaux jugeaient cette mesure nécessaire. Dans les années 60, le nombre d'enfants pris en charge par les services sociaux a grimpé en flèche et il est demeuré élevé dans les années 70. Les enfants étaient ainsi soustraits à la garde de leur famille pour de nombreuses raisons, y compris les conditions de vie mauvaises ou malsaines dans leur famille.

Dans les années 80, le nombre d'enfants autochtones pris en charge par les autorités est demeuré beaucoup trop élevé. On a indiqué en 1988 que la possibilité que les enfants autochtones soient soustraits à la garde familiale était cinq fois plus élevée que pour les enfants non autochtones(19). Non seulement les enfants autochtones risquent davantage que les autres d'être "arrêtés", mais ils ont également moins de chance que les autres de retourner dans leur famille(20).

La situation semble s'être un peu améliorée ces dernières années. En 1990, AINC a signalé, par exemple, que le pourcentage d'enfants indiens en foyers d'accueil a été ramené de 7,5 p. 100 en 1971 à 3,3 p. 100 en 1987-1988. Toutefois, le pourcentage pour l'ensemble des Canadiens n'était que d'environ 0,7 p. 100 en 1987-1988(21).

En règle générale, la quantité et la qualité des services d'aide à l'enfance destinés aux autochtones a varié d'une province à

---

(19) Michael Jackson, "Report of the Canadian Bar Association Committee on Imprisonment and Release", dans *Locking Up Natives in Canada*, Vancouver, Université de la Colombie-Britannique, 1988, p. 6.

(20) Patricia A. Monture, "A Vicious Circle: Child Welfare and the First Nations", *Revue juridique La Femme et le droit*, vol. 3, n° 1, 1989, p. 1-17, p. 3.

(21) Affaires indiennes et du Nord Canada, *Budget des dépenses 1990-1991*, partie III, p. 2-34.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'autre. Dans son rapport de 1966, Hawthorn concluait que les meilleurs étaient insuffisants et les pires, consternants. Même s'il recommandait que les services provinciaux soient offerts dans les réserves, la plupart des groupes autochtones se sont opposés à l'idée que les autorités provinciales élaborent et administrent des programmes à l'intention des enfants habitant dans les réserves, craignant que cela n'aboutisse à l'assimilation culturelle(22).

Un auteur autochtone a expliqué que les groupes autochtones préféreraient "l'adoption de lois fédérales plutôt que la délégation de pouvoirs aux provinces et l'application de lois, normes et pratiques provinciales", mais que "même si les bandes ont exercé de fortes pressions sur les fonctionnaires fédéraux en vue de l'adoption de lois sur le bien-être de l'enfance, leurs demandes sont tombées dans l'oreille d'un sourd"(23). L'une des recommandations de l'Enquête nationale de 1989 était que le gouvernement fédéral élabore une loi nationale sur les services d'aide à l'enfance qui reconnaîtrait la compétence des Premières Nations sur leurs enfants(24).

L'Association des femmes autochtones du Canada a exprimé en 1986 l'opinion générale des groupes autochtones en demandant que les programmes destinés à leurs enfants soient "conçus par nous pour nous", parce que "c'est [...] seulement en veillant à ce que notre culture et notre langue [...] soient communiquées [à nos enfants] dès le plus jeune âge que nous, peuples autochtones, réussirons à renverser la tendance actuelle à l'assimilation [...] dans la culture canadienne dominante"(25). De plus, les chefs de l'Ontario ont déclaré que les Premières Nations n'ont "jamais renié leurs titres et leurs droits

---

(22) Johnston (1983), p. 7.

(23) Samuel Bull, "The Special Case of the Native Child", *The Advocate*, juillet 1989, p. 523-531, p. 530 (traduction).

(24) *Rapport de l'Enquête nationale* (1989), p. 53.

(25) Association des femmes autochtones du Canada, Témoignage devant le Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde d'enfants, 10 juin 1986, p. 44:84-85.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'autochtones, y compris les pouvoirs de décision concernant le bien-être de leurs enfants"(26).

Après ce bref aperçu de la nature complexe du partage des pouvoirs et de l'expérience pratique relative aux services destinés aux enfants autochtones en général, nous examinerons maintenant la nécessité de dispositions spéciales concernant les services de garde (garderies) destinés à la population autochtone.

LES BESOINS EN MATIÈRE DE SERVICES DE GARDE DES ENFANTS AUTOCHTONES

Si les services de garde à prix abordable sont un besoin urgent dans la population canadienne en général, ils le sont encore plus pour les autochtones, dont les problèmes de pauvreté, d'alcoolisme et de privation sont beaucoup plus élevés que la norme. Les témoins qui ont comparu devant l'Enquête nationale ont démontré l'ampleur du problème. Selon eux, le taux de chômage parmi les autochtones varierait de 40 à 80 p. 100(27).

Chez les membres de la bande Restigouche, au Québec, plus de 75 p. 100 des personnes aptes à travailler étaient au chômage; 90 p. 100 des familles vivaient dans la pauvreté, leur revenu étant inférieur à 10 000 $ par année. Environ 35 p. 100 de ces familles étaient dirigées par des femmes, et près de 70 p. 100 de leurs enfants avaient moins de 6 ans. Pour améliorer leur situation, ces femmes avaient désespérément besoin d'une forme quelconque de garde des enfants organisée(28). Le gouvernement fédéral a annoncé en 1990 son intention de contribuer à l'établissement d'une garderie, à titre de projet-pilote, dans cette réserve.

Pour les parents indiens dans les réserves de presque toutes les régions du Canada, il n'y a cependant aucune subvention rendant les

---

(26) Harry Doxtator, Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 29 mai 1990, p. 5:34-39.

(27) *Rapport de l'Enquête nationale*, (1989), p. 23.

(28) *Ibid.*, p. 17.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

garderies accessibles. Ces parents doivent assumer tous les coûts eux-mêmes et la plupart en sont incapables. Le revenu moyen des femmes et des couples autochtones en 1980 était inférieur à celui de tout autre groupe comparable au Canada(29). Une décennie plus tard, le revenu moyen des Indiens était inférieur à la moitié de la moyenne nationale et une grande partie de ce revenu provenait des paiements de transfert fédéraux(30).

Les enfants âgées de moins de 7 ans représentent 15 p. 100 (environ 109 000) de la population indienne totale du Canada, et on prévoit que 10 000 autres s'ajouteront à ce nombre par suite de la décision, qui a fait époque, de redonner des droits aux Indiennes inscrites en vertu du projet de loi C-31(31). De plus, parce que le taux de natalité chez les autochtones est plus élevé que la moyenne, le besoin de programmes de garde des enfants devrait augmenter dans les années qui viennent. Dans les années 80, les enfants de moins de 12 ans représentaient environ 30 p. 100 de la population indienne du Canada, mais uniquement environ 18 p. 100 environ de la population canadienne(32).

Pour les nombreux autochtones du Canada qui ne vivent pas dans une réserve, il est crucial que des services de garde adaptés à la culture autochtone soient créés s'ils veulent maintenir leurs traditions et leur identité. Selon le Conseil national des autochtones du Canada, il faut des services de garde des enfants adaptés à la culture autochtone pour tenir compte des systèmes et pratiques familiales autochtones, des méthodes d'apprentissage autochtones et des langues autochtones(33). Les enfants autochtones des régions urbaines risquent tout particulièrement de perdre leur identité et il semble que les gouvernements ont fait peu de chose pour

---

(29) Conseil national des autochtones du Canada, *Report of the National Day on Native Child Care*, Winnipeg, 24 mai 1989, p. 1; chiffres fondés sur des statistiques du Secrétariat d'État (1985).

(30) Friesen (1991), p. 79.

(31) Jeff Bear, "A Child's Future is Our Future", *Micmac News*, février 1989.

(32) *Rapport de l'Enquête nationale* (1989), p. 73.

(33) Conseil des autochtones du Canada (1990) p. 35.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les aider à la garder. À Montréal, par exemple, bien que le besoin d'une garderie autochtone ait été démontré en 1975, aucune garderie n'avait encore été implantée en 1990(34).

Dans son rapport de cette année-là, le Conseil national des autochtones soulignait que la crise des garderies est particulièrement grave pour les autochtones qui tentent de poursuivre leurs études ou de travailler dans les villes(35). Souvent, les autochtones ne peuvent améliorer leur situation économique ou poursuivre des études par manque de services de garde à prix abordable. Dans le rapport susmentionné, il était indiqué qu'il n'existait à Vancouver qu'une garderie exploitée par des autochtones pour les quelques 5 000 enfants autochtones de la ville, alors que la plupart d'entre eux avaient désespérément besoin de services de garde(36).

Outre qu'ils ont besoin de programmes adaptés à leur culture, les autochtones de toutes les régions du Canada ont aussi besoin de capitaux pour financer la construction de garderies. Le manque de fonds empêche les groupes autochtones de mettre en oeuvre des programmes qui, autrement, seraient réalisables. La plupart des garderies existantes se trouvent dans des immeubles qui ne conviennent pas ou dans de vieux bâtiments. Ce problème est grave en Ontario et ailleurs. Même si la convention de 1965 entre cette province et le gouvernement fédéral prévoyait le financement des immobilisations, cet aspect de la convention a expiré en 1980 et, pendant la décennie qui a suivi, aucun mécanisme approprié n'a été établi pour assurer un tel financement(37).

Le rapport de l'Enquête nationale soulignait que, en règle générale, les garderies établies en Ontario étaient au moins en mesure de trouver du financement pour leurs opérations quotidiennes, mais que, dans les autres provinces, la plupart des garderies éprouvaient de graves

---

(34) *Ibid.*, p. 44.

(35) Marie Watts, "Day Care Options for Urban Native Families in B.C.", cité dans *The Ottawa Citizen*, 16 février 1990.

(36) "Natives Brushed Aside", *The Province* (Vancouver), 26 janvier 1990.

(37) Information fournie au téléphone le 17 janvier 1991 par le porte-parole des chefs de l'Ontario.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

difficultés financières et devaient souvent réduire leurs programmes ou faire des levées de fonds(38).

Il faut également des garderies pour s'occuper des enfants dont les parents travaillent ou étudient à plein temps et pour offrir une ambiance stimulante qui prépare les enfants à l'école. De plus, il faut des garderies adaptées à la culture autochtone, comme nous l'avons déjà mentionné, pour faciliter la transmission des traditions et des langues autochtones à la nouvelle génération.

Le directeur administratif de la Federation of Saskatchwean Indian Nations a souligné en 1989 que les besoins en matière de service de garde des enfants chez les autochtones diffèrent de ceux des parents blancs ayant un double revenu, que divers facteurs devraient être pris en considération et que les autochtones et non des bureaucrates non autochtones devraient établir les normes(39). Les témoins qui ont comparu devant l'Enquête nationale cette année-là ont demandé que des services de garderie destinés aux enfants autochtones soient offerts à tous les enfants autochtones, et non seulement à ceux dont les parents travaillent ou étudient. Les garderies aideraient les enfants dans les collectivités socialement perturbées, où le chômage et les familles éclatés sont monnaie courante.

L'Association des femmes autochtones du Canada a décrit le besoin crucial de services spéciaux de garde des enfants autochtones:

> Les services de garde d'enfants sont extrêmement importants pour les femmes métis, ainsi que pour tous les autochtones du Canada, étant donné nos structures familiales et les conditions sociales et économiques dans lesquelles nous vivons. Nous avons besoin de garderies pour aider les autochtones à sortir du cycle de la pauvreté et de l'alcoolisme, et aussi, ce qui est encore plus important, pour transmettre à nos enfants nos cultures, nos valeurs et nos langues. Sans garderies spécialement conçues pour nos enfants, et dans lesquelles les anciens pourront leur apprendre notre histoire et contribuer à l'enseignement de nos langues et de nos valeurs, nous continuerons d'être en butte au racisme, à l'assimilation, à la perte de nos

---

(38) *Rapport de l'Enquête nationale* (1989), p. 24.

(39) Glen MacKenzie, "Native Needs Urged in Day Care", *Winnipeg Free Press*, 15 mars 1989.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> langues et à l'aliénation. Le cycle de la pauvreté, de la violence et de l'alcoolisme se perpétuera(40).

Le Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde d'enfants a reconnu en 1987 qu'il "faudrait des services de garde adaptés aux besoins culturels et linguistiques des autochtones et suffisamment souples pour répondre à leurs besoins dans diverses circonstances"(41). Le Groupe d'étude Cooke avait souligné l'année précédente le besoin particulièrement pressant de service de garde des enfants de bonne qualité dans les collectivités du Nord. Il avait constaté que, pour les familles inuit des régions reculées, ces services étaient à peu près inexistants ou trop chers; souvent, des fillettes devaient quitter l'école afin de s'occuper de leurs jeunes frères et soeurs. En 1989, 5,5 p. 100 des Indiens inscrits vivant dans les réserves au Canada se trouvaient dans des régions éloignées, soit à plus de 350 kilomètres du centre de services le plus près pour lequel les routes d'accès sont ouvertes toute l'année(42).

L'Enquête nationale a conclu que, non seulement dans les régions éloignées, mais partout au Canada, il faut un programme actif de services de garde des enfants autochtones afin de "procurer une bonne base de sécurité, d'identité et d'assurance de soi aux plus jeunes pour contrer l'influence négative qu'ils subiront plus tard [...]"(43). Elle expliqué que, même si les programmes de garde ne peuvent remplacer la famille, ils peuvent aider et renforcer la famille de diverses façons, notamment en atténuant le stress et en s'occupant des enfants dans les moments de difficulté, lorsque les parents sont en thérapie-conseil(44). Les

---

(40) Association des femmes autochtones du Canada, Témoignage devant le Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde d'enfants, 10 juin 1986, p. 44:90.

(41) Canada, Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde d'enfants, *Rapport*, (1987), p. 77.

(42) AINC, *Données ministérielles de base*, 1990, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, décembre 1990, p. 19.

(43) *Rapport de l'Enquête nationale* (1989), p. 3.

(44) *Ibid.*, p. 24.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

services de garde existant au Canada sont toutefois généralement insuffisants pour répondre à ces besoins.

LES SERVICES DE GARDE DES ENFANTS AUTOCHTONES ACTUELLEMENT EN PLACE

A. La garde des enfants dans les réserves

Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement fédéral a délégué aux provinces la plus grande partie de ses responsabilités à l'égard des services de garde des enfants autochtones. Chaque province a ses propres règlements, qui varient beaucoup d'une province à l'autre. En vertu d'ententes officielles ou non officielles avec les autorités fédérales, les provinces se font rembourser les coûts qu'elles engagent pour fournir des services aux enfants dans les collectivités autochtones. La plupart de ces mécanismes de financement ne portent cependant que sur les services de "protection" des enfants autochtones (arrestation, placement, adoption, foyers d'accueil ou internats); la garde (garderies) est habituellement exclue.

AINC finance en partie des garderies établies dans les réserves. La plus grande partie des fonds sont affectés aux réserves de l'Ontario, dans le cadre de la convention conclue avec cette province dont nous avons déjà fait mention.

Le Budget des dépenses du Ministère pour 1988-1989 indique que 1 184 000 $ ont été affectés aux garderies de l'Ontario pendant cet exercice. L'année suivante, AINC a subventionné 54 garderies, soit 34 en Ontario, 10 en Alberta et 10 autres dans la région de l'Atlantique(45). Dans les Budgets des dépenses d'AINC pour 1990-1991 et 1991-1992, il est stipulé que le Ministère "fournit des conseils, des directives et de l'aide financière aux conseils de bande, à leur personnel et aux organismes de services communautaires pour évaluer les besoins des collectivisé relativement à l'établissement de [...] garderies. [...] Lorsqu'on établit

---

(45) Canada, Affaires indiennes et du Nord, *Budget des dépenses 1989-1990*, partie III, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989, p. 2-87.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un besoin, on fournit des conseils sur la façon d'établir les plans et les budgets et d'assurer le fonctionnement des services et des centres"(46).

En 1986, l'Association des femmes autochtones du Canada a qualifié les services de garde d'enfants autochtones au pays de "largement insuffisants", puisqu'ils n'offraient que 1 432 places, dont 808 en Ontario(47). L'Enquête nationale effectuée en 1989 a révélé que très peu collectivités des Premières Nations parmi plus d'un millier ont des garderies. On comptait 32 garderies en Ontario, 18 en Alberta, 11 en Colombie-Britannique, 4 au Manitoba, 2 en Saskatchewan et 1 au Québec. Des 32 garderies examinées, plus de la moitié avaient un personnel entièrement autochtone et 13 n'acceptaient que des enfants autochtones; dans 17 d'entre elles, le personnel s'adressait aux enfants dans une langue autochtone(48).

B. Les services de garde des enfants autochtones à l'extérieur des réserves

Plus du tiers des enfants des Premières Nations et la plupart des autochtones des Territoires vivent à l'extérieur des réserves(49). Pourtant, le Groupe d'étude Cooke a constaté qu'il existait peu de programmes spécialisés de garde d'enfants offerts à l'extérieur des réserves ou aux familles indiennes non inscrites, métisses ou inuit(50). Bien qu'AINC assume une partie des frais de garde des Indiennes inscrites qui fréquentent l'université, le manque évident de places de garderie constitue un grave problème.

Dans les villes canadiennes, en général, les garderies pour enfants autochtones sont extrêmement rares et les places, insuffisantes. À Vancouver, par exemple, la seule garderie ouverte en 1990, soit la Sundance

---

(46) *Ibid.*, Budget des dépenses 1990-1991, p. 2-74; *Budget des dépenses 1991-1992*, p. 2-77.

(47) Association des femmes autochtones du Canada, Témoignage devant le Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde d'enfants, 10 juin 1986, p. 44:89.

(48) *Rapport de l'Enquête nationale* (1989), p. 23-24.

(49) *Ibid.*, p. 40.

(50) Condition féminine Canada, *Rapport* (1986), p. 65.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Day Care installée au Vancouver Indian Centre, comptait seulement 17 places et la liste d'attente était très longue(51).

Même si les services d'aide à l'enfance des Premières Nations préféreraient peut-être assumer la responsabilité de tous les enfants autochtones, qu'ils vivent dans les réserves ou à l'extérieur de celle-ci, les gouvernements ont généralement limité la compétence de ces services à la protection des enfants vivant dans les réserves. Des progrès ont toutefois été accompli ces dernières années à cet égard. L'agence Anishinaabe, par exemple, a établi un service communautaire à Winnipeg (ville où quelque 3 600 enfants autochtones reçoivent des services de garde) afin de maintenir les familles unies, dans la mesure du possible. Les efforts en ce sens seraient facilités s'il existait des garderies autochtones à prix abordable.

C. Exemples de garderies autochtones

Le Rapport de l'Enquête nationale a donné quelques exemples de garderies autochtones qui fonctionnent bien au Canada, dont les suivantes(52):

- Curve Lake (Ontario)

Fondée en 1972, cette garderie s'occupe d'une soixantaine d'enfants enfants âgés de 1 à 10 ans. Elle est dirigée par la première autochtone à avoir obtenu un diplôme en éducation des jeunes enfants (Dixie Shilling). Les enseignants sont tous Indiens et la garderie met l'accent sur la langue et la culture ancestrales.

- Anishinabek Nation (Ontario) (Union of Ontario Indiens)

Cette confédération de 44 Premières Nations a 17 garderies, qui comptent chacune 33 places en moyenne. Beaucoup de ces garderies ont besoin de nouveaux locaux mais n'ont pas les fonds nécessaires pour en construire.

---

(51) "It's More Difficult for Natives to Find Affordable Day Care", *The Ottawa Citizen*, 16 février 1990.

(52) *Rapport de l'Enquête nationale* (1989), p. 69-72.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- West Bay, Île Manitoulin (Ontario)

Fondée en 1972, cette garderie a un programme d'immersion en langue ojibway depuis 1982. Bien que ce programme soit offert par trois enseignants diplômés, il manque de fonds et de ressources. La garderie compte 40 places et la liste d'attente est longue.

- Centre de garde Sweetgrass et Oneida Immersion School, London (Ontario)

La garderie Sweetgrass a ouvert ses portes en 1988, grâce à des fonds du gouvernement provincial, et accueille une quarantaine d'enfants. L'école d'immersion Oneida met l'accent sur la culture autochtone. Elle est financée par la collectivité et quelques dons de l'extérieur.

- Réserve de Waywayseecappo, région de l'Ouest (Manitoba)

Fondée par des parents de la réserve, cette garderie est dirigée par un comité local. Le soutien financier provient du West Region Child and Family Services Agency et des parents, qui paient les fournitures. Un porte-parole de l'agence nous a indiqué que la garderie fonctionne encore en-deça de ses capacités.

- Tribu Blood, Standoff (Alberta)

La tribu Blood exploite une garderie de 18 places depuis plus de 15 ans. Le financement provient du gouvernement provincial, d'AINC et de la bande.

- Secwepenc Ka Day Care Society, Chase (Colombie-Britannique)

Fondée en 1987, cette garderie, qui possède un permis provincial, accueille 18 enfants. Elle offre un programme d'immersion inspiré des Maori Language Nests de la Nouvelle-Zélande et vise à protéger la langue et la culture shuswap. Sans source de financement officiel, elle

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a compté jusqu'ici sur ces dons et des levées de fonds. AINC a donné 6 000 $ pour de l'équipement.

Les autres garderies mentionnées comprennent celles de Moose Factory et de Christian Island, en Ontario. La directrice de la garderie Beausoleil de Christian Island a déclaré aux commissaires de l'Enquête nationale que dans une collectivité où les gens se rappellent avoir été séparés de leurs familles par le régime des internats, "un centre de garde pour les enfants des Premières Nations est une alternative importante"(53).

Au Canada, de nombreuses familles autochtones, qu'elles vivent dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci, n'ont toutefois pas accès aux garderies. Les critères de financement provinciaux sont parfois si rigoureux qu'il n'existe aucune garderie(54). Il s'agit là d'une des questions connexes qui restent à régler pour favoriser le développement des réseaux de garderies autochtones.

D. Questions connexes

1. La formation des travailleurs des services à l'enfance autochtone

Il existe un besoin pressant de travailleurs des services à l'enfance autochtone qui connaissent suffisamment les langues autochtones pour pouvoir les enseigner aux jeunes enfants. L'absence d'un bassin de candidats compétents capables de travailler dans des garderies autochtones est un grave problème, qui est accentué par la rémunération extrêmement faible à laquelle les employés peuvent s'attendre. Ceux qui ont investi des années de leur vie à l'étude des langues spécialisées et qui peuvent apporter une très grande contribution à des programmes pertinents au point de vue culturel n'occupent habituellement pas ces postes très longtemps, en raison de la faible rémunération. Former et garder les travailleurs des services à l'enfance autochtone constitue donc un défi de plus dans la

---

(53) *Ibid.*, p. 69.

(54) Julien Feldman, "Mohawks Hot for Day Care", *Montreal Daily News* 9 mars 1989.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

planification et la mise en oeuvre des réseaux de garderies autochtones au Canada.

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) prévoit un mécanisme de contribution à l'établissement de ces types de garderies et à la formation de leur personnel. Par l'entremise du RAPC, le gouvernement fédéral a partagé le coût de la formation des étudiants autochtones inscrits dans des programmes en éducation des jeunes enfants dans des établissements postsecondaires.

Emploi et Immigration Canada (EIC) forme également des travailleurs des services à l'enfance autochtone par l'entremise de la Planification de l'emploi. C'est ainsi qu'EIC a payé les frais d'inscription de quelques étudiants à un programme en éducation des jeunes enfants offert au Gabriel Dumont Institute of Native Studies, de Regina. En 1987, le Comité spécial sur la garde d'enfants a proposé que ce programme, visant à former des Métis et des Indiens non inscrits, serve de modèle à l'élaboration d'autres cours de formation des travailleurs des services à l'enfance ailleurs au pays.

Pendant les audiences de l'Enquête nationale, les représentants des collectivités autochtones ont souligné qu'il était essentiel que l'on prévoie, dans tout plan national de garderies, la formation de travailleurs sociaux et de travailleurs des services à l'enfance autochtones. Ils ont estimé que les cours actuels en éducation des jeunes enfants étaient mal adaptés aux besoins de formation des étudiants autochtones et ont souligné la nécessité d'élaborer des programmes de formation qui tienne compte de la culture autochtone.

Des progrès ont été accomplis à cet égard. Le Collège Yellowquill, au Manitoba, et la nation Anishinabek, en Ontario, offrent des programmes de formation spéciaux en garde des enfants autochtones. Trois collèges du nord de l'Ontario ont répondu aux besoins pour ce qui est de programmes en éducation des jeunes enfants destinés aux enseignants autochtones et des garderies autochtones. Par exemple, le Collège Northern, de Moosonee, a reconnu que des services de garde adaptés sont une première étape permettant à un plus grand nombre d'autochtones de poursuivre leurs études. On y trouve depuis quelques années déjà une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

garderie autochtone où travaille du personnel autochtone, et des étudiants autochtones qui ont suivi son programme en éducation des jeunes enfants ont reçu leur diplôme. Le Native Education Centre de Vancouver offre également un programme semblable conçu spécialement à l'intention des étudiants autochtones. Dans certaines provinces cependant, il n'y a pour ainsi dire aucun programme d'enseignement ou de formation officiel visant à répondre aux besoins des autochtones(55).

2. Des normes inadaptées en matière de garderie

L'Enquête nationale a été informée que l'imposition de normes provinciales en matière de garderies empêche souvent les collectivités autochtones de mettre en place des programmes de garderie. Les règlements présentent souvent de graves problèmes en ce qui concerne l'obtention des permis. La majorité des foyers autochtones, par exemple, ne peuvent se qualifier pour le financement des services de garde en milieu familial selon les normes établies pour les maisons des non-autochtones(56). De même, les règlements établissant les normes relatives au personnel excluent souvent les travailleurs autochtones qui conviendraient le mieux. On a indiqué, par exemple, qu'"une mère Ojibway respectée peut être mieux équipée pour avoir soin d'enfants, qu'une fraîche diplômée universitaire non autochtone"(57).

3. Les ententes fédérales-provinciales-bandes et autres moyens de contrôle autochtone

Au cours de la dernière décennie, des ententes tripartites conclues par le gouvernement fédéral, certaines bandes autochtones et des autorités provinciales ont permis à ces bandes d'exercer un contrôle accru sur les services à l'enfance. Par conséquent, certaines collectivités autochtones, régies par les lois provinciales, ont élaboré des formes de services à l'enfance et à la famille qui tiennent compte de leurs valeurs culturelles. Ces ententes ne portent toutefois que sur les services de "protection" de l'enfance et non sur les garderies.

---

(55) Conseil national des autochtones du Canada, *Report* (1990), p. 45-47.

(56) *Rapport de l'Enquête nationale* (1989), p. 36.

(57) *Ibid.*

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À partir de 1981, par exemple, le Manitoba a commencé à mettre sur pied des services d'aide à l'enfance distincts et administrés par les autochtones dans le cadre d'ententes tripartites entre le gouvernement fédéral, la province et les conseils tribaux. En 1988, cinq services d'aide à l'enfance de ce genre avaient été créés. Ils mettaient toutefois l'accent sur les services de protection. Le financement ne couvrait pas les garderies, encore que certains services de prévention comme l'éducation des parents et des programmes d'études ménagères étaient subventionnés. Même si les ententes tripartites favorisant cette évolution ont eu une durée limitée, elles ont réussi à permettre aux autochtones d'exercer un certain contrôle sur leurs services.

Un accord politique, signé par trois organisations autochtones et des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en 1985, s'est inspiré des ententes tripartites sur les services d'aide à l'enfance pour donner aux autochtones le contrôle des garderies. À la fin de 1987 toutefois, cet accord était resté lettre morte(58).

Ces dernières années, l'Ontario a appuyé un rôle accru des autochtones dans la prestation de services de garde. En 1984, elle a reconnu officiellement l'idée de la garde autochtone des enfants relevant de la compétence autochtone. Depuis, quelques agences des Premières Nations ont été créées dans la province.

Une collectivité autochtone, celle de Spallumcheen, en Colombie-Britannique, a obtenu en 1980 le plein pouvoir sur ses services à l'enfance, en adoptant un règlement administratif lui conférant expressément des pouvoirs sur les questions relatives à la garde des enfants. De cette façon, la bande a également assumé la responsabilité d'un grand nombre de services préventifs à l'enfant et à la famille qui sont exclus de la plupart des ententes fédérales-provinciales sur les autochtones.

Ces dernières années, les questions examinées dans le présent document ont été étudiées lors d'enquêtes officielles sur la garde

---

(58) Frances Russell, "Autonomy is Native Goal", *Winnipeg Free Press* 18 novembre 1987.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des enfants et un certain nombre de recommandations ont été formulées à leur sujet.

LES ENQUÊTES ET LES RECOMMANDATIONS

A. Le Comité spécial sur la garde d'enfants

En 1986, un Comité parlementaire sur la garde d'enfants a été institué et a tenu des audiences. Son rapport, intitulé *Des obligations partagées* , a été publié en mars 1987. Il a formulé les recommandations suivantes au sujet de la garde des enfants autochtones:

Politique

- AINC devrait "en consultation avec les groupes et les organismes représentant les peuples autochtones, accorder la priorité, au cours de son examen de la protection de l'enfance, au rôle que les services de garde et d'autre services de soutien de la famille peuvent jouer pour resserrer les liens familiaux et éviter d'avoir à soustraire les enfants à la garde de leurs parents".

Financement

- AINC devrait "en consultation avec les groupes et les organismes représentant les peuples autochtones, modifier son budget actuel des services de protection de l'enfance pour accroître le financement des services d'aide à la famille et aux enfants".

- Le Secrétariat d'État devrait prévoir "l'octroi de fonds aux centres d'accueil autochtones et aux organisations de femmes autochtones qui veulent offrir des programmes de soutien à la famille en dehors des réserves".

Service

- Le Secrétariat d'État devrait prévoir "l'établissement d'un service d'information autochtone qui sera chargé de fournir des renseignements

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sur la création de programmes de soutien à la famille et de s'assurer que les programmes existants sont adaptés à la culture et aux valeurs des autochtones".

Formation

- Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration devrait "encourager et appuyer la mise sur pied de programmes de formation pour les autochtones qui veulent travailler dans le domaine des services à la famille et de la garde des enfants, et ces programmes devraient être offerts dans un endroit convenable".

B. L'Enquête nationale sur les services de garde des enfants des Premières Nations

L'Enquête nationale sur les services de garde des enfants des Premières Nations, menée par la Fraternité des Indiens du Canada et l'Assemblée des Premières Nations, a publié son rapport en 1989. Elle a souligné l'importance des services de garde des enfants comme moyen de donner aux enfants "un sens premier de sécurité, de stabilité de motivation et de fierté"(59). le rapport contenait entre autres les recommandations suivantes:

Politique

- "Les garderies doivent être considérées comme un service social de base qui devrait être accessible à tous les parents qui en ont besoin."

- "À court terme, le gouvernement fédéral doit prendre des mesures immédiates pour faire des accords avec les Premières Nations afin de fournir le soutien direct des services de garde de l'enfant par Santé et Bien-être social Canada aux Premières Nations qui le désirent."

- "Les discussions sur la juridiction doivent prendre forme immédiatement et ne doivent pas retarder la mise en marche des centres de garde sur les réserves."

---

(59) *Rapport de l'Enquête nationale* (1989), p. viii.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Financement

- "Le gouvernement fédéral doit mettre du financement à la disposition des Premières Nations immédiatement pour le bien-être des enfants."

- "Le financement pour les soins de garde doit [...] aussi être à la portée des organisations situées dans les centres urbains. Il ne doit pas y avoir de compétition entre les autochtones vivant en ou hors réserve."

Service

- "Les services qui sont fournis dans les communautés des Premières Nations doivent être culturellement sensibles, sans but lucratif, globaux, accessibles, de haute qualité, abordables, administrés par des Indiens et où les soins sont donnés par des autochtones dans la mesure du possible."

- "Les Premières Nations devraient élaborer des normes nationales minimum pour la garde de l'enfant des Premières Nations comme ligne de conduite. Ces lignes de conduite doivent refléter les valeurs et traditions des Premières Nations."

C. Le Conseil national des autochtones du Canada

Grâce au financement fourni par la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants de Santé et Bien-être social Canada, le Conseil national des autochtones du Canada a effectué un projet de recherche sur la garde des enfants autochtones. (Le CNAC a entrepris une autre étude sur la question en 1991). Son rapport de 1990, intitulé *Native Child Care: "The Circle of Care"*, contenait les recommandations suivantes:

Politique

- Les autochtones doivent jouer un rôle dans l'établissement des normes de services de garde et dans la surveillance des services offerts à leurs enfants.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Les lois et politiques en matière de garde des enfants doivent être assez souples pour permettre la mise en oeuvre de modèles de garde plus globaux et plus souples.

- Il faut embaucher des décideurs autochtones et consulter les organisations autochtones sur les politiques et les lois qui touchent aux autochtones.

- Il ne faut pas lancer de projets pilotes dans les collectivités autochtones sans consulter les représentants des collectivités visées.

- Les diverses organisations politiques autochtones doivent coordonner leurs travaux d'élaboration des politiques et programmes de garde des enfants autochtones.

- La coordination des divers ministères est essentielle.

- Les parents autochtones doivent pouvoir choisir le programme de garde qui répond le mieux aux besoins de leurs enfants, qu'il s'agisse de services en milieu familial ou dans des garderies, traditionnels ou non.

- Les programmes de garde des enfants autochtones doivent viser à protéger la culture autochtone, à appuyer la famille autochtone et à aider les enfants autochtones à avoir un sens profond de leur identité.

Financement

- Il faut accorder du financement aux organisations autochtones urbaines et rurales pour qu'elles conçoivent des modèles de services de garde autochtones inventifs, élaborent du matériel, mènent des recherches sur l'élaboration des programmes de langue et de culture, et rénovent, construisent et exploitent des garderies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Le financement doit prendre la forme d'un engagement permanent à l'égard du maintien de la continuité des programmes.

- Du financement par capitaux propres devrait être accordé aux programmes de garde des enfants dans le Nord et dans les régions isolées ou éloignées afin de s'assurer que la qualité des services offerts est comparable à celles des programmes du Sud.

- Il faut créer un plus grand nombre de places de garderie subventionnées.

Service

- Il faut mettre tous les autochtones urbains au courant des programmes de garde des enfants et leur accorder des subventions. Au besoin, l'information doit être traduite en langue autochtone.

- Le transport subventionné doit faire partie des programmes de garde des enfants autochtones en milieu urbain et rural.

Formation

- Il faut élaborer des programmes de formation à l'intention des travailleurs des services à l'enfance avant de lancer des programmes de garde des enfants.

- Il faut adopter des lois et des politiques qui reconnaîtront l'expérience des travailleurs des services à l'enfance autochtones sans formation officielle en éducation des jeunes enfants et tiendront compte de cette expérience.

CONCLUSION

Pour les Canadiens autochtones, différence a souvent été synonyme de pauvreté, de manque d'instruction, de chômage et de vie "en marge du monde industrialisé", là où la pauvreté ne permet pas

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'améliorer son sort(60). Les populations autochtones ont un taux de natalité supérieur à la moyenne; il faut donc répondre de façon urgente à leurs besoins en matière de services de garde des enfants à prix abordable si l'on veut que leur situation économique s'améliore.

Bien que le statut particulier des autochtones ait eu tendance à limiter, comme nous l'avons démontré, les services à l'enfance qui leur sont offerts, il a également reconnu dans les faits le caractère distinct des cultures autochtones au Canada. Pour que ces cultures survivent, toutefois, elles doivent être appuyées pendant la petite enfance. Pour cette raison également, il est urgent d'accroître le nombre de programmes de garde des enfants conçus et administrés par les autochtones au Canada.

Les organisations des Premières Nations ont reconnu la valeur de la formation des jeunes enfants comme moyen de se préparer à l'éducation moderne et de conserver leur culture, et elles ont demandé que l'accès accru à des services de garde des enfants autochtones devienne une priorité de la planification gouvernementale. Les études effectuées par ces organisations ces dernières années ont fait la preuve qu'il est nécessaire d'adopter des politiques et des programmes en matière de garde des enfants autochtones qui soient abordables, accessibles, et non seulement à l'écoute des besoins autochtones grâce à du matériel pertinent au point de vue culturel, mais aussi conçus et administrés par les autochtones. Cette perspective a été appuyée en 1990 par la déclaration suivante faite au nom de la Toronto Native Child and Family Services Agency:

> Ce n'est que lorsque les modèles de services de garde des enfants auront été établis et que des structures sensibles aux différences culturelles seront bien élaborées par les collectivités autochtones, que les organisations autochtones qui s'intéressent aux garderies pourront "tendre la main" aux autres garderies pour obtenir un régime de garderies complet et universel au Canada(61).

---

(60) Friesen (1991), p. 83.

(61) Conseil national des autochtones du Canada, *Report* (1990), Kenn Richard, p. 55 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Association des femmes autochtones du Canada. Témoignage devant le Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde d'enfants, 10 juin 1986.

Bear, Jeff. "A Child's Future is Our Future". *Micmac News*, février 1989.

Bull, Samuel. "The Special Case of the Native Child". *The Advocate*, juillet 1989.

Canada, Affaires indiennes et du Nord. *Budget des dépenses 1988-1989*, partie III. Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988.

Canada, Affaires indiennes et du Nord. *Budget des dépenses 1989-1990*, partie III. Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Canada, Affaires indiennes et du Nord. *Budget des dépenses 1990-1991*, partie III. Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990.

Canada, Affaires indiennes et du Nord. *Budget des dépenses 1991-1992*, partie III. Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Canada, Affaires indiennes et du Nord. *Données ministérielles de base, 1990*. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, décembre 1990.

Canada, Affaires indiennes et du Nord. "Fonds consacrés à un projet de garde d'enfants". *Transition*, août 1990.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur la garde d'enfants. *Des obligations partagées*, rapport, mars 1987.

Canada, Condition féminine Canada, Katie Cooke, présidente. *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants*, mars 1986.

Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. *Programmes destinés aux autochtones: Rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes*. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1985.

Carasco, Emily. "Canadian Native Children: Have Child Welfare Laws Broken the Circle?". *Revue canadienne de droit familial*, n° 5, 1986.

Conseil national des autochtones du Canada. *Native Child Care: "The Circle of Care"*. Ottawa, 1990.

Conseil national des autochtones du Canada. *Report of the National Day on Native Child Care*. Winnipeg, 24 mai 1989.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

"oxtator, Harry. Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 29 mai 1990.

Feldman, Julien. "Mohawks Hot for Day Care". *Montreal Daily News*, 9 mars 1989.

Fraternité des Indiens du Canada, Assemblée des Premières Nations. *Rapport de l'Enquête nationale sur les services de garde des enfants des Premières Nations*, 1989.

Friesen, John W. (éd.). *The Cultural Maze: Complex Questions on Native Destiny in Western Canada*. Calgary, Detselig Enterprises, 1991.

Hawthorn, H.B. (éd.). *Étude sur les Indiens contemporains du Canada: Besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif*. Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord, 1966.

"It's More Difficult for Natives to Find Affordable Day Care". *The Ottawa Citizen*, 16 février 1990.

Jackson, Michael. "Report of the Canadian Bar Association Committee on Imprisonment and Release". *Locking Up Natives in Canada*, Vancouver, Université de la Colombie-Britannique, 1988.

Johnston, Darlene M. "Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation". *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 11, n° 1, janvier 1989, p. 19-34.

Johnston, Patrick. *Native Children and the Child Welfare System*. Toronto, Conseil canadien de développement social et James Lorimer and Company, 1983.

Lepine, Jeanne. "Native Children 'Legally Different'". *AMMSA*, 8 novembre 1985, p. 22.

MacKenzie, Glen. "Native Needs Urged in Day Care". *Winnipeg Free Press*, 15 mars 1989.

Monture, Patricia A. "A Vicious Circle: Child Welfare and the First Nations". *Revue juridique La femme et le droit*, vol. 3, n° 1, 1989.

"Natives Brushed Aside". *The Province* (Vancouver), 26 janvier 1990.

Russell, Frances. "Autonomy is Native Goal". *Winnipeg Free Press*, 18 novembre 1987.

Watts, Martie. "Day Care Options for Urban Native Families in B.C.". *The Ottawa Citizen*, 16 février 1990.

RECYCLED RECYCLÉ